WSIB Workplace Safety & Insurance Board
ONTARIO
CSPAAT Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail

Linda Jolley
Vice-President, Policy and Research
Vice-présidente, Politiques et recherche

200 Front Street West
Toronto, ON M5V 3J1

Telephone:
416/344-4372

TTY:
1-800-387-0050

FAX:
416/344-4366

200, rue Front Ouest
Toronto, ON M5V 3J1

Téléphone :
416/344-4372

ATS :
1-800-387-0050

Télécopieur :
416/344-4366

January 2, 2001

Dear Stakeholder:

As you know, Section 126 of the *Workplace and Insurance Act* requires the Appeals Tribunal to apply any applicable WSIB policy to their decision making. The WSIB is to state the applicable policy in writing and the Appeals Tribunal can conclude that the policy is inconsistent with, or not authorized by, the *Act* or does not apply in that particular case. The Appeals Tribunal then refers the policy back to the Board for review. The Board must provide opportunity for the parties to the appeal to make written submissions with respect to the policy and then issue a written directive to the Appeals Tribunal.

In December 1999, two separate panels of the Appeals Tribunal referred the Board's pre-1998 policy on chronic stress back to the Board for review. Prior to 1998, the Board's practice was to recognize chronic stress/mental disability resulting from an event that was sudden, shocking or life-threatening in nature and not to compensate in the absence of such an event. This was communicated to the Tribunal as Board policy. In August, 1999 the Board of Directors confirmed that the Board policy that was sent to the Appeals Tribunal had always been the Board's policy and that the communication to the Appeals Tribunal was correct. However, to put aside further discussion or debate, the Board of Directors restated the policy in a formal Board Minute.

The panels at the Appeals Tribunal challenged whether this was a "policy" for purposes of Section 126. On February 18, 2000 a Panel of the Board of Directors determined that the practice referred to in that Board Minute had not been established in a formal enough manner to be considered a "policy" for purposes of Section 126 of the *Act*. In it's directive to the Tribunal, the Panel of the Board of Directors also stated that it would issue a policy on what constitutes a "policy" for purposes of Section 126.

Attached please find a discussion paper that describes how policy developed historically. Also attached is an Appendix, A which describes the current practice that has developed at the Board and the Appeals Tribunal to determine what is a "policy".

To provide clarity on what is a "policy" for purposes of Section 126 the Board is proposing that:

1. Formal minuting of a policy indicates that the "policy" has received appropriate approval and should govern decision making throughout the system.

2. Historically, not all policy documents in the Operational Policy Manual (OPM) or the Employer Classification Manual (ECM) had been formally minuted, and yet most participants in the system accept the documents in the OPM or the ECM as Board "policy". In order to adopt a reasoned and pragmatic approach to the historical development of these manuals, it is proposed that "policy" for the purposes of Section 126 be any information that is contained in the old (pre-1998) OPM and current OPM or in the ECM up to and including the day on

which the Board of Directors approves a resolution adopting its policy on what constitutes "policy". In other words, the information does not have to be minuted to be a "policy", but it has to be found in either OPM or in the ECM. If it is not in either OPM or in the ECM, it is not "policy" regardless of whether it is widely applied throughout the system.

3. From the date of the Board of Directors' resolution onward, any new or revised "policy" will be formally minuted and included in either OPM or in the ECM. Only those documents minuted and included in either OPM or in the ECM will be considered "policy" for purposes of Section 126.

The Board of Directors has approved these documents for purposes of consultation with our stakeholders. The Consultation Advisory Group, which is made up of representatives of injured workers, labour and employers, have agreed that this issue should be on the 2000 – 2001 consultation agenda. I, therefore, invite you to review the proposal and provide your written comments by Friday, April 6, 2001 to:

Consultation on "What Is A "Policy" For Purposes of Section 126"
c/o Linda Jolley, VP of Policy and Research
200 Front Street, 19th Floor
Toronto, Ontario, M5V 3J1
Fax: (416) 344 –4366
e-mail: bridget_cairns@wsib.on.ca

I look forward to receiving your comments.

Yours sincerely,

Linda Jolley

Enclosures

WHAT IS "POLICY" FOR THE PURPOSES OF S.126 OF THE *WORKPLACE SAFETY AND INSURANCE ACT, 1997*

Pursuant to s.126 of the *Workplace Safety and Insurance Act, 1997* ("WSIA"), the Appeals Tribunal is required to apply Board policy to the subject matter of an appeal. The WSIA does not define the word "policy". Since the WSIA came into force on January 1, 1998, there has been much discussion within the workplace safety and insurance system about what should be considered "policy" for the purposes of s.126. This paper is intended to set forth the policy of the WSIB Board of Directors on what constitutes "policy" under s.126.

BOARD OF DIRECTORS' RECENT ACTION

Under the pre-1997 Act, the Board did not accept entitlement in chronic stress claims. Whether this was a 'policy' or a 'practice' only became relevant once the WSIA came into force on January 1, 1998. If it was a 'policy', the Appeals Tribunal was bound to apply it; if it was a practice, it did not bind the Appeals Tribunal.

Section 126(2) of the WSIA requires the Board to "state in writing which policy, if any, applies to the subject-matter of an appeal". In a letter dated May 28, 1998, the WSIB's General Counsel wrote to the Appeals Tribunal to state the policies that applied to appeals relating to chronic stress claims under the pre-1997 Act. After noting three policies in the *Operational Policy* manual, he continued:

> In addition, the Board's policy on claims for chronic stress prior to 1998 is as follows: the Board only compensates for claims of mental stress/psychological disability resulting from an event that was sudden, shocking or life-threatening in nature. In the absence of such an event, the Board does not compensate.

On August 26, 1999, the Board of Directors adopted the above quotation as the WSIB's Policy Statement on Chronic Mental Stress Occurring Prior to January 1, 1998.[1] The Board of Directors confirmed that the Policy Statement has always been the Board's policy on chronic mental stress occurring prior to January 1, 1998 and that the General Counsel's statement in his letter of May 28, 1998 to the Appeals Tribunal was accurate. The Board of Directors further confirmed that it was restating the WSIB's policy "formally and in writing to put aside any discussion or debate about the existence, substance or applicability of its policy on Chronic Mental Stress Occurring Prior to January 1, 1998".

In December 1999, two separate panels of the Appeals Tribunal referred the WSIB's chronic stress policy for pre-1998 claims to the Board under s.126(4) of the WSIA, which permits the Tribunal to refer a policy to the Board for review if it concludes that the

---

[1] Board Minute #9, August 26, 1999, Page 6180.

policy is "inconsistent with, or not authorized by the Act or does not apply to the case".[2] On February 18, 2000, the Board of Directors issued identical decisions in each claim; the decisions stated:

> The Panel [of the Board of Directors] determined at its meeting on February 9, 2000 that Board Minute # 9, August 26, 1999, Page 6180, entitled "Policy Statement on Chronic Mental Stress Occurring Prior to January 1, 1998", was intended to reflect the existing practice/policy of the WSIB. In the Board's view, the described practice referred to in Board Minute #9 had not been established through a formal enough process to be considered a policy for the purposes of s.126 of the Act. The practice, which reflects how chronic mental stress claims were dealt with the WSIB, is not a Board "policy" mandating how the WSIAT must determine chronic stress claims and, therefore, is not a policy for the purposes of s.126.

Each letter to the Appeals Tribunal then stated: "The Board, in the near future, will issue a policy as to what constitutes "policy" for s.126 purposes and will so advise the WSIAT".

BACKGROUND

Policy and practice prior to 1998

In the years prior to 1998, the issue of what constitutes 'policy' had been raised from time to time. Several documents were produced over the years which received varying degrees of formal approval from senior management and the corporate Board/Board of Directors.[3] These documents were largely concerned with process issues, primarily the requisite nature and level of approval required.[4] They did not address the extent to which policies or practices were binding on decision-makers; it was implicit that policies and practices were to be applied by the relevant operating areas in the decision-making process.

A more accurate reflection of the Board's view of 'policy' for the purposes of adjudicative decision-making is provided by the way in which it put together the *Operational Policy* manual. In the late 1980s, the Board implemented an initiative to

---

[2] WSIAT Decision No.809/98I2, referred December 21, 1999; WSIAT Decision No. 262/99I2, referred December 30, 1999.

[3] For example, Minute #3, July 30, 1975, Page 4468, an IDC dated July 29, 1975 from K.B. Harding, Secretary to the Corporate Board entitled 'Formal Procedure for Development of Policy or Program or Changes in Either Requiring Corporate Board Approval'; an unminuted memo dated October 27, 1986 from S. Bucci, a policy analyst in the General Counsel's office, to Andy Emmink, Acting Associate Secretary entitled 'Status of Various Documents Passed By the Board of Directors'; an unminuted discussion paper dated July 12, 1988 prepared by the Operational Policy Branch entitled 'Policy Making and Discretionary Power'.

[4] This paper will not address the distinction between Board Minutes and Management/Administrative Minutes. For the purposes of this discussion, it will assume that 'minuted policy' means policy that has received approval at the appropriate level.

amalgamate its adjudicative principles, policies, guidelines and practices in one *Operational Policy* manual. The intention was to create one central source of policy that was accessible and available both internally to Board decision-makers and externally to workers, employers and any other interested parties so that all participants in the system could have a common understanding of the principles underlying Board decision-making on different issues.

The OPM, as it came to be known, incorporated documents from the various manuals that had been developed over time, including the Claims Services Division's *Board Policies and Divisional Administrative Guidelines* manual, the *Claims Adjudication Branch Procedures* manual and the manuals developed for revenue, health care and vocational rehabilitation issues. The documents in these older manuals had received varying levels of approval.

The criterion that was applied by the Board in determining what information from these manuals should be included in the OPM was whether the information reflected the principles and rules that the Board actually applied when making an adjudicative decision on a particular matter. The level of approval a particular policy/practice had received was important; policies that had been approved by the Corporate Board/Board of Directors were, as a matter of course, included in the OPM. However, the fact that a policy/practice had never been formally sanctioned in a Minute did not mean that it was not included in the OPM if it reflected what the Board did in a particular circumstance. Consequently, there were – and are – a number of documents, or segments of documents, in the OPM that are not founded on an underlying Minute but which are accepted as reflecting the policy of the Board.

In preparing the OPM, the significant distinction was not between policy and practice, which were more or less treated as synonymous, but rather between policy and procedure. Since the OPM was a 'policy' manual, it was determined that it should contain only policies. Procedures were to be developed separately by the relevant operating area.

By the time the *Employer Classification* manual was introduced on January 1, 1994, there was a greater emphasis on minuting documents that were to be included in a policy manual. When the ECM, as it came to be known, was first introduced, all the documents in the manual were minuted. Over time, 'clarifications' were issued; since these clarifications did not amend the policy, they generally were not minuted. Beginning in June 1998, the Board began minuting all clarifications. Those clarifications that were issued prior to that date and which have not subsequently been amended, however, remain in the ECM as unminuted documents.

In summary, therefore, prior to January 1, 1998, the distinction between policy and practice was, for the WSIB, a procedural distinction relating to the level of approval required to endorse changes. From a substantive point of view, the Board did not really distinguish between the two; the important distinction was between policy and procedure. The criterion for inclusion in the OPM was not whether something was a policy or practice but whether it reflected what the Board actually did when making

adjudicative decisions. With respect to the ECM, there was greater emphasis on including only minuted documents in the manual; nonetheless, for approximately 4 ½ years, clarifications were added to the manual without being minuted.

Policy and practice after January 1, 1998

As of January 1, 1998, the question of what is "policy" within the workers' compensation/workplace safety and insurance system assumed a new significance. Because the issue had never been addressed from a substantive, as opposed to a procedural, perspective, there were no established rules to guide the WSIB when determining what should be stated as 'policy' to the Tribunal pursuant to s.126(2).

The WSIB adopted a pragmatic approach, essentially taking the position that whatever adjudicative principles/policies/practices were well-established and broadly applied were "policies" for the purpose of s.126. Various panels of the Appeals Tribunal adopted different approaches to the question. Outside the 'hotpoint' issues that have historically divided the WSIB and the Appeals Tribunal, panels have generally adopted a pragmatic approach to the question.

A survey of what the WSIB and the Appeals Tribunal have treated as "policy" during the first 2 ½ years that the WSIA has been in force may be found in Appendix A. The survey concludes that both the WSIB and the Appeals Tribunal have clearly distinguished between Board 'policy', which is binding on the Tribunal, and Board 'practice', which is not binding but which may assist the Tribunal in reaching a decision. In general, if a document is included in a policy manual it is considered 'policy'. If it is not included in a policy manual, it is not. Upon occasion, the Board may provide the Tribunal with a document that is an administrative minute or a Board minute and the Tribunal appears to accept that this is 'policy'.

DISCUSSION

When deciding what constitutes "policy" for the purposes of s.126, it is useful to begin with a consideration of the purpose of "policy". Administrative tribunals such as the WSIB adopt policies to structure the decision-making process. This assists decision-makers to make faster, better decisions. Even more importantly, it ensures that similarly situated employers, workers and survivors are treated in the same way. Policies thus preserve the fairness of the system. In a mass adjudication system, such as the workplace safety and insurance system, fairness can only be achieved through the adoption of policies that are uniformly and consistently applied by all decision-makers within the system.

The adoption and communication of policy also helps the external participants in the workplace safety and insurance system to understand that rules that structure decision-making within that system. Knowledge of the relevant policies assists the Board's

customers and clients to exercise their rights and comply with their obligations within the system.

In its *Report 26: Independent Administrative Agencies*, the Law Reform Commission of Canada stated:[5]

> We believe the processes through which independent administrative agencies make decision should reflect an appropriate blend of the following values…:
>
> *Accountability ...*
> *Authoritativeness ...*
> *Comprehensibility ...*
> *Effectiveness, Economy and Efficiency ...*
> *Fairness ...*
> *Integrity ...*
> *Openness ...*
> *Principled Decision Making ....*

The adoption of policies is one of the most significant ways in which an administrative agency, such as the WSIB, can ensure its decision-making processes reflect these values.

If these are the reasons why 'policies' are adopted, what are the essential characteristics for policies to perform their purposes effectively? In order to be effective, a policy must be recognized as authoritative, intended to be widely and consistently applied and readily accessible to all participants in the system, both within and outside the Board. These are the essential characteristics of "policy" that must be borne in mind when determining what constitutes "policy" for the purposes of s.126.

PROPOSAL

The Board of Directors' decision in February 2000 indicated that for an adjudicative principle to be considered a 'policy', it must be established through a formal process. Within the workplace safety and insurance system, it is generally accepted that minuting provides proof that a policy has gone through that formal system. Once a document has been minuted, it may be assumed by all participants in the system that the policy has received the appropriate approval and is intended to govern decision-making throughout the system.

At the same time, it is essential to recognize the historical antecedents of the current policy manuals. It has never been a rigid and inflexible rule that only information contained in a minuted document may be included in a policy manual as Board policy. Although this has increasingly become the norm, to this day both the OPM and the ECM contain unminuted material that the workplace safety and insurance system as a whole considers to be 'policy'.

---

[5] (Ottawa, 1985) at pp.8-9

In light of this, it is suggested that the Board adopt a reasoned and pragmatic approach to the question of what is "policy" for the purposes of s.126. This approach will recognize the past and build on it for the future.

It is proposed that "policy" for the purposes of s.126 be any information that is contained in the old and new *Operational Policy* manual documents or in the *Employer Classification* manual documents up to and including the day on which the Board of Directors approves a resolution adopting its policy on what constitutes 'policy'. This reflects the underlying assumption that has most often prevailed within the Board, at the Appeals Tribunal and among the WSIB's customers and clients: if information is set out in the pre-1998 or the new OPM or in the ECM, it is Board "policy" regardless of whether it bears a minute number. If it is not in either OPM or in the ECM, it is not "policy" regardless of whether it is widely applied throughout the system. This approach will provide much-needed certainty and simplicity in the workplace safety and insurance system.

From the date of the Board of Directors' resolution onward, however, proof of the 'formal enough process' will also be required before something will constitute "policy". Any new principle, guideline or practice, or any amendment to an existing principle guideline or practice, will only be "policy", if it is contained in a minuted document that is included in either the pre-1998 or the new *Operational Policy* manual or in the *Employer Classification* manual. In other words, no changes will be introduced into either OPM or into the ECM without the authorization of a minuted document. The converse of this proposal is that if information is not contained in either OPM or in the ECM, it is not "policy" for the purposes of s.126.

APPENDIX A

WHAT IS 'POLICY' UNDER SECTION 126 OF THE *WORKPLACE SAFETY AND INSURANCE ACT, 1997*

Current Practice

Pursuant to section 126(2) of the *Workplace Safety and Insurance Act, 1997* (WSIA), the Board states what policies apply with respect to the subject-matter of an appeal before the Appeals Tribunal.

Policy manuals

The WSIB has prepared 'policy packages' that contain the policies applicable to the issues that most often come before the Appeals Tribunal. In most cases, these policy packages consist of documents from the pre-1998 *Operational Policy* manual (pre-1998 OPM), the interim Bill 99 Manual and the new WSIA *Operational Policy* manual (new OPM).

In the new OPM, the documents themselves are minuted as policy. If one aspect of the policy described in a document is changed, the entire document is rescinded and superseded by a new minuted OPM document. This is not always the case with the pre-1998 OPM. In the mid 1990's, the Board introduced the practice of minuting entire OPM documents so that the minute and the OPM document were identical. Manual documents that were prepared before that time, however, are often an amalgamation of several policies that were minuted at different times. An older pre-1998 OPM document may reflect several different administrative/Board minutes and may also include material that is not contained in any Board minute at all.

Where relevant in revenue appeals before the Appeals Tribunal, Legal Services identifies documents from the *Employer Classification* manual (ECM) to the Tribunal. All documents in this manual are actual minuted policies. There should be no question that these documents contain 'policy' within the meaning of s.126. Nonetheless, in 10 appeals, grouped together because they all involved the same revenue classification issue, the panel hearing the decision questioned whether the document stated by Legal Services to be the applicable policy was 'policy' within the meaning of s.126. It is not clear why the panel in these cases questioned whether the ECM document was 'policy' and no response has yet been received to the Board's letter confirming that the documents were 'policy'.

In the past several years, there have been situations where a policy was approved and minuted but, for some reason, did not appear in the OPM. There are a number of minuted policies relating to revenue issues that are not currently included in either OPM. Another example is the entitlement following layoff policy that was minuted but never included in either OPM because of an issue that was raised after the policy was minuted. In these cases, the WSIB has continued to state to the Tribunal the policy that is in the OPM, rather than the more recently approved and minuted policy. The rationale is that the

policy in the OPM is the policy that is actually being applied by Board decision-makers and is therefore the policy that should be applied by the Appeals Tribunal.

Somewhat the reverse situation occurred with respect to the Bill 99 policies. When the WSIA came into force on January 1, 1998, the Board had developed a large number of policies to guide decision-makers. Although these policies were bound into an interim Bill 99 manual, they had not been minuted and were not minuted for quite some time. In the spring of 1998, the policies in the interim manual began to be minuted. Approximately one half of the policies were changed in some way before they were minuted; some changes were minor, others more significant. As of today, all of the policies have been minuted and are, or will soon be, included in the new OPM. The unminuted policies from the interim Bill 99 manual have been stated as applying in relevant appeals under the WSIA. Although no decision has yet been released in any of these cases, the Tribunal appears to have accepted that the unminuted policies constitute 'policy' under s.126.

The pre-1998 OPM also includes a number of documents that contain no minuted policy at all. They are simply documents that reflect Board practice. If they are relevant, Legal Services will state that these apply in appropriate cases.

Before the pre-1998 OPM was introduced in the late 1980s, the Board had a number of different manuals that were used by decision-makers; these included the Claims Adjudication Branch *Procedures Manual* (CABPM) and the *Divisional Administrative Guidelines* (DAGs). Some policy packages dealing with pre-1990 entitlement issues contain documents from the CABPM and the DAGs which are forwarded to the Tribunal as 'policy', although many of the documents have not been formally minuted and derive their authority from former administrative guidelines.

The Tribunal has, in at least two cases, inquired as to whether these former pre-1990 documents continue to apply in post-1990 cases. In the first case, the Board indicated that CABPM Documents #33-02-20, #33-28-01 and #33-28-02 (regarding SIEF) continue to apply, in addition to OPM Policy Document #08-01-05.

In the second case, the Tribunal requested clarification as to whether CABPM Document #33-19-09 (as it referred to workers with long term service and s. 40(2)(b) benefits) applied in a post-1990 case. The WSIB initially advised the Tribunal that the policy would apply. It took this position because the corresponding minute had not been rescinded. This response caused some concern since neither the operating area nor the Appeals Branch was referencing this policy. In fact, most operations staff would likely not have been familiar with the document. Subsequently, a letter was sent to the Tribunal indicating the document did not apply as the CABPM applied only to pre-1990 cases and the provisions outlined in the document were not generally consistent with the provisions and intent of Bill 162 which required active and early vocational rehabilitation intervention.

Occupational disease is one area in which it is recognized that the OPM documents are sometimes outdated. Nonetheless, these are still stated to the Tribunal as policy. In many occupational disease appeals, after Legal Services has stated the applicable policy,

the Tribunal will inquire whether there is any more recent scientific/medical information that has been prepared by Board staff. Where this exists, it is provided to the Tribunal. For instance, the Tribunal had requested a copy of a study commissioned by the Board on Hand Arm Vibration Syndrome ("HAVS"). The WSIB agreed to release the report; however, it was clearly stipulated that the report had not been endorsed by senior management and did not represent Board policy. The effect of this report, if any, on future Tribunal adjudication remains unknown.

Issue not addressed in policy manual

There are many issues that are not addressed in documents contained in the various manuals. In these cases, the WSIB will provide other background material that explains what the Board does in these cases. Care has always been taken to distinguish this material from the 'policy' that is contained in the various manuals described above.

For instance, the Board did not have a formalized policy regarding pension ratings for occupational asthma claims with accident dates prior to 1990. While the WSIB had its own 'practices' for rating workers, there was no approved or minuted rating schedule. As a result of an inquiry by the Tribunal, the WSIB was requested to provide 'policy' on this topic. In the absence of a specific policy, a brief covering letter was prepared outlining the generally accepted practice. A copy of a report prepared by the Medical and Occupational Disease Policy Branch in November 1993 on the topic of pension ratings for asthma claims with accident dates prior to January 2, 1990 was forwarded to the Tribunal, with a note that, although the report did not constitute Board policy, it reflected the Board's practice in rating asthma claims. This report now constitutes a policy packag for the purposes of s. 126 regarding the issue of occupational asthma claims with accidents prior to January 2, 1990.

In another case, the Board did not have a formal policy regarding pension ratings for HAVS claims with pre-1990 accident dates. A generic submission was prepared by Legal Services. The Occupational Disease & Survivor Benefits Program provided the background information for the package based on the modified Stockholm Scale used by the Medical Advisors. This information now constitutes a policy package for the purposes of s. 126 regarding the issue of HAVS claims with accidents prior to January 2, 1990.

Another policy package, commutation of pension and calculation of lump sum, contains a letter dated October 29, 1998 to the Tribunal General Counsel. The letter provides:

- a history of the policies pertaining to commutations taken from the DAGs and the CABPM and the pre-1998 OPM,
- internal memoranda that provide clarification of these policies,
- examples of how pensions are calculated, and
- a 1995 memo from Payment Services to staff explaining the effect of the Bill 165 changes to the indexing formula.

In Decision No. 524/99, the Tribunal used this information in arriving at its decision. In reference to the 1985 memo, the panel noted that the memo "while not policy as

contemplated by subsection 126 of the *Workplace Safety and Insurance Act,* 1997, is the Board practice and worthy of consideration".

Over the years, the Board has provided generic submissions to the Appeals Tribunal on certain issues, for instance, employer interest. The Board has always indicated that these submissions describe and explain Board practice. The Tribunal keeps these submissions on file and makes them available to panels that are considering the issue.

In one interesting case, the Tribunal relied on a copy of *Policy Report*, the bulletin issued by Policy Publications to advise the external community about policy developments. The panel was considering entitlement for a disease on which no policies had been stated by the Board. Instead, it referred to an issue of *Policy Report* that discussed the recently adopted policy on the disease. It is unclear why the panel relied on *Policy Report*, rather than on the actual policy that the article was discussing.

Summary and conclusions

Both the Board and the Appeals Tribunal have clearly distinguished between Board 'policy', which is binding on the Tribunal, and Board 'practice', which is not binding but which may assist the Tribunal in reaching a decision. In general, it seems that if a document is included in a policy manual it is considered 'policy'. If it is not included in a policy manual, it is not. Upon occasion, the Board may provide the Tribunal with a document that is an administrative minute or a Board minute and the Tribunal appears to accept that this is 'policy'.

WSIB Workplace Safety & Insurance Board
ONTARIO
CSPAAT Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail

Linda Jolley
Vice-President, Policy and Research
Vice-présidente, Politiques et recherche

200 Front Street West
Toronto, ON M5V 3J1

Telephone:
416/344-4372

TTY:
1-800-387-0050

FAX:
416/344-4366

200, rue Front Ouest
Toronto, ON M5V 3J1

Téléphone :
416/344-4372

ATS :
1-800-387-0050

Télécopieur :
416/344-4366

Le 2 janvier 2001

Cher intéressé,

Comme vous le savez, aux termes de l'article 126 de la *Loi sur la sécurité professionnelle et l'assurance* contre les accidents du travail (la *Loi*), le Tribunal d'appel est tenu d'appliquer toute politique pertinente de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT) lorsqu'il rend une décision. La Commission doit énoncer la politique applicable par écrit et le Tribunal d'appel peut conclure que la politique ne cadre pas avec la *Loi* ou n'est pas autorisée par celle-ci, ou qu'elle ne s'applique pas à un cas particulier. S'il tire l'une de ces conclusions, le Tribunal d'appel doit retourner la politique à la Commission pour qu'elle la réexamine. La Commission doit donner aux parties en cause la possibilité de présenter des observations écrites concernant la politique et doit ensuite émettre une directive écrite au Tribunal d'appel.

En décembre 1999, deux comités distincts du Tribunal d'appel ont retourné à la Commission une politique d'avant 1998 portant sur le stress chronique, afin qu'elle la réexamine. Avant 1998, la pratique de la Commission était de reconnaître un stress chronique et une invalidité mentale qui résulte d'un événement soudain, traumatisant ou mettant en péril la vie du travailleur, et de ne pas indemniser ce dernier en l'absence d'un tel événement. Cela avait été communiqué au Tribunal d'appel sous forme de politique. En août 1999, le conseil d'administration a confirmé que la politique envoyée au Tribunal d'appel avait toujours été celle de la Commission et était exacte. Cependant, afin de prévenir tout autre débat ou discussion future, le conseil d'administration a reformulé la politique dans un procès-verbal officiel du conseil d'administration.

Les comités du Tribunal d'appel avaient mis en doute le fait que cette pratique constituait une politique aux fins de l'article 126. Le 18 février 2000, un comité du conseil d'administration a déterminé que la pratique décrite dans un procès-verbal du conseil n'avait pas été établie assez formellement pour être considérée comme une «politique» aux fins de l'article 126 de la *Loi*. Dans la directive qu'il a émise au Tribunal d'appel, le comité du conseil d'administration de la Commission a également indiqué qu'il formulerait une politique sur ce qui constitue une «politique» aux fins de l'article 126.

Veuillez trouver ci-joint un document de travail décrivant comment les politiques sont élaborées historiquement. Ce document est accompagné de l'annexe A, qui décrit la façon dont la Commission et le Tribunal d'appel déterminent actuellement ce qu'est une «politique».

Pour clarifier ce qui constitue une «politique» aux fins de l'article 126, la Commission propose les mesures suivantes :

1. Le procès-verbal officiel d'une politique doit indiquer que la «politique» a reçu l'approbation appropriée et doit régir le processus décisionnel de la totalité du régime.

2. Historiquement, tous les documents de politique du Manuel des politiques opérationnelles (MPO) ou du Manuel de la classification des employeurs (MCE) n'ont pas tous été consignés dans les procès-verbaux; pourtant, la plupart des participants du régime accepte que les documents de ces manuels constituent la «politique» de la Commission. Afin d'adopter une approche rationnelle et pragmatique en ce qui a trait à l'historique de ces manuels, il est proposé que «politique», aux fins de l'article 126, s'entende de toute information figurant dans l'ancien MPO (celui d'avant 1998) et le MPO actuel ou le MCE, inclusivement jusqu'à la date à laquelle le conseil d'administration a adopté la politique définissant ce qu'est une «politique». En d'autres mots, l'information n'a pas à être consignée dans un procès-verbal pour être une «politique», mais elle doit figurer dans l'un des MPO ou dans le MCE. Si cette information ne figure pas dans l'un de ces manuels, il ne s'agit pas d'une «politique», peu importe si elle est couramment appliquée pour tout le régime.

3. À compter de la date de la résolution du conseil d'administration, toute «politique» nouvelle ou révisée sera formellement consignée dans un procès-verbal et incluse dans l'un des MPO ou le MCE. Seuls les documents consignés dans un procès-verbal et inclus dans l'un des MPO ou le MCE seront considérés comme une «politique» aux fins de l'article 126.

Le conseil d'administration a approuvé les documents ci-joints aux fins de la consultation entreprise auprès des intéressés. Le Comité consultatif sur les consultations, qui est composé de représentants des travailleurs blessés, des syndicats et des employeurs, a consenti à inclure cette question dans le calendrier des consultations 2000-2001. Je vous invite donc à examiner les propositions et à envoyer vos commentaires écrits au plus tard le vendredi 6 avril 2001 à :

Consultation «Qu'est-ce qu'une "politique" aux fins de l'article 126?»
a/s de Linda Jolley, VP, Politiques et recherche
200, rue Front Ouest, 19e étage
Toronto ON M5V 3J1
Téléc. : (416) 344-4366
Courriel : bridget_cairns@wsib.on.ca

J'espère recevoir vos commentaires très bientôt.

Veuillez agréer mes salutations distinguées.

Linda Jolley

p.j.

QU'EST-CE QU'UNE « POLITIQUE » AUX FINS DE L'ARTICLE 126 DE LA *LOI DE 1997 SUR LA SÉCURITÉ PROFESSIONNELLE ET L'ASSURANCE CONTRE LES ACCIDENTS DU TRAVAIL?*

Aux termes de l'article 126 de la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail* (la LSPAAT), le Tribunal d'appel de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (TSPAAT) est tenu d'appliquer la politique de la Commission à la question qui fait l'objet d'un appel. La LSPAAT ne définit pas le terme «politique». Depuis que la LSPAAT est entrée en vigueur le 1er janvier 1998, l'interprétation que l'on devrait donner au terme ««politique» aux fins de l'article 126 a fait l'objet d'un débat intense au sein du régime de sécurité professionnelle et d'assurance contre les accidents du travail. Le présent document vise à exposer les principes directeurs du conseil d'administration de la CSPAAT sur ce qui constitue en fait une «politique» aux termes de l'article 126.

MESURES RÉCENTES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Aux termes de la Loi d'avant 1997, la Commission ne reconnaissait pas l'admissibilité à des prestations dans les demandes d'indemnisation présentées pour stress chronique. Ce refus systématique de l'admissibilité aux prestations constituait-il une «politique» ou une «pratique» de la Commission? La question ne s'est pas vraiment posée jusqu'au moment où la LSPAAT est entrée en vigueur le 1er janvier 1998. Ainsi, s'il s'agissait d'une «politique», le Tribunal d'appel devait en assurer l'application; par contre, s'il s'agissait d'une pratique, le Tribunal n'avait pas à en tenir compte.

Aux termes du paragraphe 126 (2) de la LSPAAT, la Commission est tenue d'indiquer «par écrit quelle politique, le cas échéant, s'applique à l'égard de la question qui fait l'objet d'un appel». Dans une lettre datée du 28 mai 1998, l'avocat général de la CSPAAT informait le Tribunal d'appel des politiques qui s'appliquaient dans le cas des appels ayant trait aux demandes d'indemnisation présentées pour stress chronique en vertu de Loi d'avant 1997. L'avocat a relevé trois politiques dans le *Manuel des politiques opérationnelles* et a poursuivi en indiquant ce qui suit :

> Par ailleurs, la politique qu'applique la Commission à l'égard des demandes d'indemnisation pour stress chronique datant d'avant 1998 est la suivante : la Commission accorde uniquement une indemnisation dans le cadre des demandes pour stress mental ou invalidité psychologique, ou les deux, découlant d'un événement soudain, traumatisant ou menaçant. En l'absence d'un tel événement, aucune indemnisation n'est accordée.

Le 26 août 1999, le conseil d'administration a adopté la citation présentée ci-dessus et en a fait l'énoncé de politique de la CSPAAT en ce qui a trait aux états de stress mental chronique survenant avant le 1er janvier 1998.[1] Le conseil d'administration a confirmé

---

[1] Procès-verbal du conseil n° 9, le 26 août 1999, page 6180.

que la Commission avait toujours utilisé cet énoncé de politique comme politique à l'égard des états de stress mental chronique survenant avant le 1er janvier 1998 et que la déclaration qu'avait faite l'avocat général dans sa lettre du 28 mai 1998 était exacte. Par ailleurs, le conseil d'administration a également confirmé qu'il allait reformuler la politique de la CSPAAT «de manière formelle et par écrit de sorte à écarter toute discussion ou débat au sujet de l'existence, du contenu ou de l'applicabilité de sa politique sur les états de stress mental survenant avant le 1er janvier 1998».

En décembre 1999, deux comités distincts du Tribunal d'appel ont renvoyé à la Commission la politique sur les états de stress chronique s'appliquant aux demandes d'indemnisation antérieures à 1998; le paragraphe 126 (4) de la LSPAAT permet en effet au Tribunal de renvoyer une politique à la Commission pour examen s'il conclut que la politique en question «est incompatible avec la Loi ou n'est pas autorisée par celle-ci, ou ne s'applique pas au cas en question».[2] Le 18 février 2000, le conseil d'administration a rendu des décisions identiques à l'égard de chaque renvoi. Ces décisions précisaient ce qui suit :

> Le comité [du conseil d'administration] a conclu au cours de sa réunion du 9 février 2000 que l'objet du document intitulé *Énoncé de politique à l'égard des états de stress mental chronique survenant avant le 1er janvier 1998* (procès-verbal du conseil n° 9, le 26 août 1999, page 6180) consistait à refléter la pratique ou politique en vigueur à la CSPAAT. De l'avis du conseil, la pratique mentionnée dans le procès-verbal du conseil n° 9 n'a pas été soumise à un processus d'examen suffisamment formel pour être considérée comme une politique aux fins de l'article 126 de la LSPAAT. La pratique en question reflète la procédure que suit la CSPAAT pour traiter les demandes d'indemnisation pour stress mental chronique; il ne s'agit pas d'une «politique» de la Commission qui dicte la façon dont le TSPAAT doit juger les demandes d'indemnisation pour stress chronique et, en conséquence, il ne s'agit pas d'une politique aux fins de l'article 126.

Puis, le passage suivant figurait dans chaque lettre qui a été envoyée au Tribunal d'appel : «La Commission émettra dans un proche avenir un politique sur ce qui constitue une «politique» aux fins de l'article 126, et elle en avisera le TSPAAT en conséquence».

CONTEXTE

Politique et pratique en vigueur avant 1998

Avant 1998, la question concernant ce qui constitue une «politique» a été soulevée à quelques reprises. Les nombreux documents qui ont été produits au fil des ans ont reçu l'approbation formelle, mais à des degrés divers toutefois, de la haute direction et du

---

[2] Décision du TAAT n° 809/98I2, renvoi daté du 21 décembre 1999; décision du TAAT n° 262/99I2, renvoi daté du 30 décembre 1999.

conseil d'administration.[3] Ces documents portaient surtout sur des questions de procédure, notamment en ce qui concerne la nature et le niveau d'approbation requis.[4] Ils ne se penchaient pas sur la mesure dans laquelle les décideurs devaient s'en tenir aux politiques ou pratiques; c'est un fait admis que les secteurs opérationnels appropriés devaient intégrer les politiques et pratiques dans leur processus décisionnel.

La compilation du *Manuel des politiques opérationnelles* donne une indication plus précise de l'interprétation que donnait la Commission au terme «politique», aux fins d'application du processus décisionnel en matière d'indemnisation. À la fin des années 80, la Commission a lancé une initiative en vue de réunir ses principes, politiques, directives et pratiques en matière d'indemnisation et des les consigner dans un seul manuel des politiques opérationnelles. Cette initiative avait comme but d'établir une source centrale de documents de politique qui serait accessible à la fois à l'interne aux décideurs de la Commission et à l'externe aux travailleurs, aux employeurs et à toute autre partie intéressée. Tous les intervenants du régime pourraient ainsi acquérir une compréhension commune des principes à la base du processus décisionnel qu'applique la Commission à l'égard de différentes questions.

Ainsi, le MPO, tel qu'on le connaît aujourd'hui, regroupait des documents élaborés au fil des ans et figurant dans divers manuels, y compris le manuel des directives administratives et des politiques de la Commission de la Division des services de l'indemnisation, le *Manuel des procédures relatives à l'indemnisation* et les manuels traitant des questions liées au revenu, à l'aide médicale et à la réadaptation professionnelle. Les documents contenus dans ces anciens manuels avaient été approuvés à des degrés divers.

Pour choisir quelle information des anciens manuels ferait partie du MPO, la Commission s'est demandée si un élément d'information donné reflétait les principes et les règles qu'elle mettait actuellement en application lorsqu'elle rendait une décision d'indemnisation à l'égard d'une question particulière. Le degré d'approbation attribué à une politique ou à une pratique donnée était important; les politiques qu'avait approuvées le conseil d'administration étaient, tout naturellement, incorporées au MPO. En outre, le fait qu'une politique ou pratique n'ait jamais été formellement consignée dans un procès-verbal ne signifiait pas pour autant qu'on allait l'écarter; ainsi, si une politique ou pratique reflétait les mesures que prenait la Commission dans un cas donné, la politique ou pratique en question était ajoutée au MPO. En conséquence, le MPO renfermait, ou

---

[3] À titre d'exemple : procès-verbal n° 3, page 4468, daté du 30 juillet 1975, soit une note de service interne datée du 29 juillet 1975 de K.B. Harding, secrétaire du conseil d'administration, intitulée Procédure officielle concernant l'élaboration de politiques ou de programmes assujettis à l'approbation du conseil d'administration, ou la modification de tels documents; note de service intitulée Statut de divers documents approuvés par le conseil d'administration, datée du 27 octobre 1986 et non consignée au procès-verbal, que S. Bucci, analyste des politiques au Bureau de l'avocat général, a envoyée à Andy Emmink, secrétaire associé intérimaire; document de discussion, non consigné au procès-verbal, intitulé Élaboration des politiques et pouvoir discrétionnaire, daté du 12 juillet 1988 et préparé par la Direction des politiques opérationnelles.

[4] Ce document n'abordera pas la distinction qui existe entre les procès-verbaux du conseil et les procès-verbaux de la Commission. Aux fins de la présente discussion, il est présumé que la «politique consignée au procès-verbal» s'entend de la politique qui a été approuvée au niveau pertinent.

renferme, certains documents, ou des portions de documents, qui ne sont pas fondés sur un procès-verbal sous-jacent, mais qui sont reconnus comme étant représentatifs de la politique de la Commission.

Le travail de préparation du MPO a exigé que l'on établisse une distinction importante non pas entre les termes politique et pratique, qui étaient considérés comme étant plus ou moins des synonymes, mais plutôt entre les notions de politique et de procédure. Comme le MPO était un manuel des «politiques», on a déterminé qu'il devait contenir seulement des politiques. Les secteurs opérationnels appropriés devaient se charger de l'élaboration des procédures.

Au moment de la publication du *Manuel de la classification des employeurs* (MCE) le 1er janvier 1994, on s'attardait davantage à consigner au procès-verbal les documents qui devaient faire partie d'un manuel des politiques. Lorsque le MCE a été produit la première fois, tous les documents qu'il contenait avaient été consignés au procès-verbal. Au fil des ans, on a émis des «clarifications», mais comme celles-ci ne modifiaient pas la politique comme telle, elles n'étaient pas en général consignées au procès-verbal. À compter de juin 1998, la Commission a commencé à consigner toutes les clarifications au procès-verbal. Toutefois, les clarifications qui avaient été produites avant juin 1998 et qui n'ont pas été modifiées par la suite, ont continué de figurer au MCE à titre de document non consigné au procès-verbal.

En résumé, la distinction qui existait entre les termes politique et pratique avant le 1er janvier 1998 représentait, pour la CSPAAT, une question de procédure ayant trait au degré d'approbation requis pour sanctionner les modifications apportées. Au fond, la Commission n'établissait pas vraiment une distinction entre ces deux termes; ce qui importait c'était de distinguer le terme politique du terme procédure. Le critère sur lequel reposait l'inclusion des documents dans le MPO ne concernait pas la nature d'un document, c'est-à-dire qu'il s'agisse d'une politique ou d'une pratique, mais plutôt la correspondance qu'on pouvait établir entre ce document et les mesures réelles que prenait la Commission lorsqu'elle rendait une décision en matière d'indemnisation. Pour ce qui est du MCE, on insistait davantage pour que seuls les documents consignés au procès-verbal fassent partie du manuel; néanmoins, on y a inclus pendant environ quatre ans et demi des clarifications sans que celles-ci n'aient été consignées au procès-verbal.

Politique et pratique en vigueur après le 1er janvier 1998

À compter du 1er janvier 1998, on a commencé à prêter un nouveau sens à la définition du terme «politique» au sein du régime de sécurité professionnelle et d'assurance contre les accidents du travail ou du régime d'indemnisation. Comme la question n'avait jamais été abordée sur le plan du fond par rapport à la procédure, la CSPAAT ne pouvait s'appuyer sur aucune règle établie lorsqu'elle déterminait les documents qui devaient être présentés à titre de «politiques» au Tribunal, aux termes du paragraphe 126 (2).

À cet égard, la CSPAAT a adopté une approche pragmatique : essentiellement, elle considérait comme «politiques» aux fins de l'article 126, toutes les politiques et pratiques ainsi que tous les principes d'indemnisation qui étaient bien établis et qui étaient appliqués à grande échelle. Les divers comités du Tribunal d'appel ont considéré la question sous l'angle d'approches différentes. Outre les points délicats qui ont historiquement divisé la CSPAAT et le Tribunal d'appel, les comités ont en général adopté une approche pragmatique envers la question.

L'annexe A présente un survol des documents que la CSPAAT et le Tribunal d'appel ont considérés comme des «politiques» au cours des deux premières années et demie d'existence du TSPAAT. Cette analyse conclut que ces deux organismes ont établi une distinction nette entre les «politiques» de la Commission, qui lient le Tribunal, et les «pratiques» de la Commission, qui, sans lier le Tribunal, peuvent l'aider à rendre une décision. En règle générale, si un document figure dans un manuel des politiques, il est considéré comme une «politique». S'il n'y figure pas, il n'en est pas une. Il arrive parfois que la Commission fournisse au Tribunal un document qui prend la forme d'un procès-verbal de la Commission ou d'un procès-verbal du conseil, et que le Tribunal considère un tel document comme une «politique».

DISCUSSION

Lorsqu'il est question de déterminer ce qui constitue une «politique» aux fins de l'article 126, il est utile de se pencher d'abord sur l'objet d'une telle «politique». Les tribunaux administratifs, tels que la CSPAAT, adoptent des politiques en vue de structurer le processus décisionnel. Ces politiques aident les décideurs à rendre de meilleures décisions plus rapidement. Qui plus est, elles visent à assurer que les employeurs, les travailleurs et les survivants de ces travailleurs bénéficient d'un traitement égal lorsqu'ils se trouvent dans des situations semblables. Les politiques servent donc à perpétuer l'équité du régime. Dans un régime d'indemnisation collectif, tel que le régime de sécurité professionnelle et d'assurance contre les accidents du travail, le principe d'équité ne peut être assuré que par l'adoption de politiques qui sont appliquées de manière uniforme et cohérente par l'ensemble des décideurs oeuvrant au sein du régime.

Par ailleurs, l'adoption et la diffusion de politiques permettent également aux participants externes au régime de sécurité professionnelle et d'assurance contre les accidents du travail de comprendre les règles qui régissent le processus décisionnel au sein du régime. La connaissance des politiques pertinentes permet aux clients de faire valoir leurs droits et de se conformer aux obligations qui leur incombent au sein du régime.

Dans son *Rapport n° 26 : les organismes administratifs autonomes*, la Commission de réforme du droit du Canada indique ce qui suit :[5]

---

[5] (Ottawa, 1985) pp. 8-9

Les différents processus par lesquels les organismes administratifs autonomes rendent leurs décisions devraient, selon nous, être caractérisés par un dosage des valeurs qui suivent… :

Autorité des décisions…
Caractère rationnel des décisions ….
Efficacité, économie et rendement …
Équité …
Intégrité …
Intelligibilité…
Responsabilité …
Transparence …

L'adoption de politiques est l'un des moyens le plus significatif pour un organisme administratif, comme la CSPAAT, de s'assurer que son processus décisionnel reflète ces valeurs.

S'il s'agit-là des motifs pour lesquels les «politiques» sont adoptées, alors quelles caractéristiques essentielles les politiques doivent-elles posséder pour atteindre leur but efficacement? Pour qu'une politique soit efficace, elle doit être considérée comme autoritaire, être destinée à une application vaste et uniforme et être accessible d'emblée à tous les participants au régime, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Commission. Voilà les caractéristiques essentielles d'une «politique» dont on doit tenir compte lorsque l'on détermine ce qui constitue une «politique» aux fins de l'article 126.

PROPOSITION

Dans sa décision de février 2000, le conseil d'administration a indiqué que pour être réputé une «politique», un principe d'indemnisation devait avoir été assujetti à un processus formel. Au sein du régime de sécurité professionnelle et d'assurance contre les accidents du travail, il est généralement admis que le fait de consigner une politique au procès-verbal prouve que celle-ci a été assujettie à un processus formel. Dès qu'un document à été consigné au procès-verbal, tous les participants au régime peuvent présumer que la politique a reçu les approbations appropriées et qu'elle vise à régir le processus décisionnel à l'échelle du régime.

Conjointement, il est essentiel de reconnaître la valeur historique des manuels des politiques actuels. Le principe voulant que seule l'information contenue dans un document consigné au procès-verbal puisse figurer à titre de politique de la Commission dans un manuel des politiques n'a jamais obéi à une règle stricte et rigide. Même si cette pratique devient de plus en plus la norme, le MPO et le MCE contiennent à ce jour des documents non consignés au procès-verbal que les intervenants du régime de sécurité professionnelle et d'assurance contre les accidents du travail considèrent tous comme étant des «politiques».

En conséquence, il est recommandé que la Commission adopte une approche réfléchie et pragmatique à l'égard de la détermination de ce qui constitue une «politique» aux fins de l'article 126. Cette approche s'appuiera sur les données historiques et s'en inspirera pour les mesures futures.

Il est ainsi proposé que le terme «politique» aux fins de l'article 126 désigne toute information qui figure dans l'ancien et le nouveau *Manuel des politiques opérationnelles* ou dans le *Manuel de la classification des employeurs*, et ce jusqu'au jour, et y compris le jour, où le conseil d'administration de la Commission approuve une résolution par laquelle il adopte sa politique concernant ce qui constitue une «politique». Cette résolution reflète l'hypothèse sous-jacente qui a eu cours le plus souvent au sein de la Commission et du Tribunal d'appel et parmi les clients de la CSPAAT, à savoir : si l'information figure dans le MPO antérieur à 1998 ou dans le nouveau MPO ou dans le MCE, cette information constitue une «politique» de la Commission, peu importe si cette information porte un numéro de procès-verbal. Si l'information ne figure ni dans l'un ou l'autres des MPO ni dans le MCE, elle n'est pas réputée une «politique», et ce peu importe si elle est appliquée à grande échelle au sein du régime. Cette approche assurera le degré de certitude et de simplicité nécessaire au sein du régime de sécurité professionnelle et d'assurance contre les accidents du travail.

Toutefois, à compter du jour où le conseil d'administration approuve ladite résolution, il faut établir la preuve que l'élément d'information a été assujetti à un «processus d'examen suffisamment formel» avant qu'il ne prenne la forme d'une «politique» Tout nouveau principe ou toute nouvelle directive ou pratique, ou encore toute modification d'une directive ou d'une pratique existante ou d'un principe existant, ne prendra la forme d'une «politique» que si cet élément d'information figure dans un document consigné au procès-verbal qui fait partie soit du *Manuel des politiques opérationnelles* antérieur à 1998 ou du nouveau *Manuel des politiques opérationnelles* ou du *Manuel de la classification des employeurs*. Autrement dit, aucune modification ne sera apportée à l'information figurant dans l'un ou l'autre des MPO ou dans le MCE sans qu'elle n'ait été approuvée au moyen d'un document consigné au procès-verbal. À l'opposé, si un élément d'information ne figure pas dans l'un ou l'autre des MPO ou dans le MCE, cet élément d'information ne constitue pas une «politique» aux fins de l'article 126.

ANNEXE A

QU'EST-CE QU'UNE «POLITIQUE» AUX TERMES DE L'ARTICLE 126 DE LA *LOI DE 1997 SUR LA SÉCURITÉ PROFESSIONNELLE ET L'ASSURANCE CONTRE LES ACCIDENTS DU TRAVAIL?*

Situation actuelle

Aux termes du paragraphe 126 (2) de la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail* (la LSPAAT), la Commission indique quelle politique s'applique à la question qui fait l'objet d'un appel devant le Tribunal d'appel de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (TSPAAT).

Manuels des politiques

La CSPAAT a préparé des «envois de politiques» qui renferment les politiques applicables aux questions sur lesquelles doit se pencher le plus souvent le Tribunal d'appel. Dans la plupart des cas, ces envois contiennent des documents tirés du manuel des politiques opérationnelles antérieur à 1998 (MPO antérieur à 1998), du manuel transitoire des politiques opérationnelles du projet de loi 99 et du nouveau manuel des politiques opérationnelles de la LSPAAT (nouveau MPO).

Dans le nouveau MPO, les documents sont consignés au procès-verbal à titre de politique. Si un aspect de la politique présentée dans un document est modifié, l'ensemble du document est annulé et est remplacé par un nouveau document, qui est consigné au procès-verbal. Ce qui n'était pas toujours le cas avec les documents du MPO antérieur à 1998. Au milieu des années 90, la Commission a pris l'habitude de consigner au procès-verbal le texte complet des documents du MPO, afin que les documents figurant dans le procès-verbal et le MPO soient identiques. Toutefois, les documents des manuels qui ont été produits avant cette période étaient souvent le résultat de la fusion de plusieurs politiques qui avaient été consignées au procès-verbal à différentes époques. Par exemple, un document du MPO antérieur à 1998 peut refléter l'information contenue dans plusieurs procès-verbaux de la Commission ou du conseil différents, et peut même comprendre de l'information qui ne figure dans aucun procès-verbal de la Commission.

Lorsque les appels en matière de revenu présentés devant le Tribunal d'appel le justifient, les Services juridiques indiquent au Tribunal les documents pertinents tirés du *Manuel de la classification des employeurs* (MCE). Tous les documents contenus dans ce manuel sont en fait des politiques consignées au procès-verbal. Ainsi, il ne devrait faire aucun doute que ces documents renferment des «politiques» au sens de l'article 126. Néanmoins, dans son étude de 10 cas réunis car ils traitaient tous de la même question concernant la classification, le comité qui entendait l'appel s'est demandé si le document que les Services juridiques considéraient comme étant la politique applicable était en fait une «politique» au sens où l'entend l'article 126. On ne sait pas pourquoi le comité doutait alors de la valeur du document du MCE; d'ailleurs, aucune réponse n'a été reçue à l'égard de la lettre qu'a envoyée la Commission pour confirmer que les documents étaient bien des «politiques».

Il est arrivé, au cours des dernières années, qu'une politique approuvée et consignée au procès-verbal ne paraisse pas, pour une raison quelconque, dans le MPO. En fait, un certain nombre de politiques consignées au procès-verbal ayant trait au revenu ne figurent actuellement dans ni l'un ni l'autre des MPO. Par exemple, la politique se rapportant à l'admissibilité aux prestations suite à une mise à pied à été consignée au procès-verbal mais n'a jamais été insérée dans les MPO, étant donné qu'un litige a été soulevé après que la politique a été consignée au procès-verbal. En pareil cas, la CSPAAT a continué d'indiquer au Tribunal la politique qui figure dans la MPO, plutôt que la politique la plus récente qui a été approuvée et consignée au procès-verbal. La raison étant que la politique qui figure dans le MPO constitue la politique que les décideurs de la Commission appliquent présentement, et qu'il s'agit en conséquence de la politique que le Tribunal d'appel devrait appliquer.

La situation contraire s'est en quelque sorte produite en ce qui concerne les politiques relatives au projet de loi 99. Lorsque la LSPAAT est entrée en vigueur le 1er janvier 1998, la Commission avait produit plusieurs politiques en vue de guider les décideurs. Même si ces politiques figuraient dans le manuel transitoire des politiques relatives au projet de loi 99, ces politiques n'avaient pas été consignées au procès-verbal, et ne l'ont pas été pendant un certain temps. Au printemps de 1998, on a commencé à consigner au procès-verbal les politiques du manuel transitoire. À cette époque-là, environ la moitié des politiques ont été modifiées, à des degrés divers, avant qu'elles ne soient consignées au procès-verbal; certaines modifications étaient mineures, d'autres, importantes. Aujourd'hui, toutes les politiques ont été consignées au procès-verbal et figurent, ou y figureront bientôt, dans le nouveau MPO. On a indiqué que les politiques figurant dans le manuel transitoire des politiques relatives au projet de loi 99, qui n'avaient pas été consignées au procès-verbal, s'appliquaient à l'égard des appels présentés devant le TSPAAT. Bien qu'aucune décision n'ait été rendue au sujet de ces cas, le Tribunal semble avoir admis que les politiques non consignées au procès-verbal constituent des «politiques» aux termes de l'article 126.

Le MPO antérieur à 1998 renferme également un certain nombre de documents qui exposent des politiques qui n'ont jamais été consignées au procès-verbal. Ils ne sont en fait que des documents qui traduisent la pratique de la Commission. Si ces documents sont pertinents, les Services juridiques indiqueront qu'ils s'appliquent dans tel ou tel cas.

Avant l'introduction du MPO antérieur à 1998 à la fin des années 80, les décideurs de la Commission consultaient divers manuels de politiques, dont le *Manuel des procédures relatives à l'indemnisation* (MPRI) et le manuel des directives administratives de la Division des services de l'indemnisation (MDA). Certains envois de politiques ayant trait à l'admissibilité aux prestations avant 1990 contiennent des documents du MPRI et du MDA qui sont transmis au Tribunal à titre de «politiques», et ce même si bon nombre de ces documents n'ont pas été formellement consignés au procès-verbal et tirent leur autorité d'anciennes directives administratives.

Le Tribunal s'est, dans au moins deux cas, informé si ces anciens documents, datant d'avant 1990, continuaient de s'appliquer dans le cas datant d'après 1990. Dans le premier cas, la Commission a indiqué que les documents 33-02-20, 33-28-01 et 33-28-02

(ayant trait au FGTR) du MPRI, et le document 08-01-05 du MPO, continuaient de s'appliquer.

Dans le deuxième cas, le Tribunal a demandé à la Commission de préciser si le document 33-19-09 du MPRI [ce document concernait les travailleurs possédant de longs états de service et les prestations prévues à l'alinéa 40 (2) b)] s'appliquait dans un cas datant d'après 1990. La CSPAAT a initialement informé le Tribunal que cette politique s'appliquait, étant donné que le procès-verbal qui s'y rapportait n'avait pas été annulé. Cette réponse de la Commission était quelque peu préoccupante, étant donné que ni le secteur opérationnel ni la Direction des appels ne faisaient référence à cette politique. En réalité, la plupart des membres du personnel opérationnel n'étaient vraisemblablement pas au courant de ce document. Ultérieurement, une lettre a été envoyée au Tribunal pour l'informer que le document en question ne s'appliquait pas, étant donné que le MPRI s'appliquait seulement aux cas datant d'avant 1990 et que les dispositions contenues dans le document n'étaient pas dans l'ensemble conformes aux dispositions et à l'esprit du projet de loi 162, qui préconisait une intervention active et précoce en matière de réadaptation professionnelle.

On admet que les documents du MPO traitant des maladies professionnelles sont parfois périmés. Malgré cela, on indique toujours au Tribunal que ces documents constituent des «politiques». Dans de nombreux appels concernant les maladies professionnelles, le Tribunal tentera de savoir, après que les Services juridiques auront indiqué la politique applicable, si le personnel de la Commission a produit de l'information scientifique ou médicale plus récente. Lorsqu'une telle information existe, elle est fournie au Tribunal. Par exemple, le Tribunal avait demandé une copie d'une étude qu'avait commandée la Commission sur la maladie des vibrations. La CSPAAT a accepté de divulguer le rapport, mais elle avait pris soin d'indiquer clairement que le rapport n'avait pas été entériné par la haute direction et qu'il ne constituait pas la politique de la Commission en la matière. On ne connaît toujours pas les répercussions que pourrait avoir ce rapport, le cas échéant, sur les décisions futures que rendra le Tribunal.

Questions non abordées dans le manuel de politique

Il y a un certain nombre de questions qui n'ont pas été abordées dans les documents que renferment les manuels des politiques. En pareils cas, la CSPAAT fournira des documents de référence décrivant la procédure qu'elle suit à leur égard. La Commission a toujours pris soin d'établir une distinction entre ces documents et les «politiques» qui figurent dans les manuels décrits ci-dessus.

Par exemple, la Commission ne possédait pas de politique formelle concernant la détermination des taux de pension dans le cas de demandes d'indemnisation pour asthme professionnel dont la date d'accident était antérieure à 1990. Même si la CSPAAT avait établi ses propres «procédures» pour évaluer les travailleurs, elle ne disposait pas d'un barème de taux approuvé ou consigné au procès-verbal. À la suite d'une demande formulée par le Tribunal, la CSPAAT s'est vue dans l'obligation de produire une «politique» à ce sujet. En l'absence d'une politique précise, la Commission a décrit la pratique générale qu'elle suivait dans ces cas-là dans une courte lettre explicative. Une copie d'un rapport produit en novembre 1993 par la Direction des politiques sur les

services médicaux et les maladies professionnelles a été acheminée au Tribunal. Ce rapport traitait de la détermination des taux de pension dans le cas des demandes d'indemnisation pour asthme dont la date d'accident était antérieure au 2 janvier 1990 et était accompagné d'une note indiquant que, même si ledit rapport ne constituait pas la «politique» de la Commission en la matière, il reflétait la pratique que suivait la Commission à l'égard de l'évaluation de ces cas. Ce rapport constitue maintenant un envoi de politiques aux fins de l'article 126, en ce qui concerne la question des demandes d'indemnisation pour asthme professionnel dont la date d'accident est antérieure au 2 janvier 1990.

Puis, dans un autre cas, la Commission ne possédait pas de politique formelle concernant la détermination de taux de pension dans le cas des demandes d'indemnisation pour maladie des vibrations dont la date d'accident était antérieure à 1990. Les Services juridiques ont donc préparé des observations générales. Le Programme des maladies professionnelles et des prestations de survivant a fourni pour les besoins de l'envoi de politiques de l'information préliminaire basée sur l'échelle de Stockholm (Stockholm Scale) et utilisée par les médecins-conseils. Cette information constitue maintenant un envoi de politiques aux fins de l'article 126, en ce qui concerne la question des demandes d'indemnisation pour maladie des vibrations dont la date d'accident est antérieure au 2 janvier 1990.

Un autre envoi de politiques portant sur la capitalisation des pensions et le calcul des montants forfaitaires renferme une lettre datée du 29 octobre 1998 adressée à l'avocat général du Tribunal. Cette lettre fournissait les renseignements suivants :

- un historique des politiques ayant trait aux capitalisations de pensions, tirées du MDA, du MPRI et du MPO antérieur à 1998;
- des notes de service internes clarifiant les politiques en question;
- des exemples de calcul de pensions;
- une note de service datée de 1995 dans laquelle le Service des paiements explique au personnel l'effet des modications apportées par le projet de loi 165 sur la formule d'indexation.

Dans la décision n° 524/99, le Tribunal s'est servi de cette information pour rendre sa décision. Le comité a noté ce qui suit au sujet de la note datée de 1985 : «même si ces renseignements ne constituent pas une «politique» aux fins de l'article 126 de la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail*, il s'agit de la pratique de la Commission, et celle-ci mérite notre attention».

Au fil des ans, la Commission a fourni au Tribunal d'appel des observations générales sur certaines questions, par exemple, les intérêts imputés aux employeurs. La Commission a constamment soutenu que ces observations décrivaient et expliquaient la pratique de la Commission. Le Tribunal conserve ces observations au dossier et les rend accessibles aux comités qui étudient la question.

Dans un cas qui nous intéresse, le Tribunal a même utilisé une copie du *Bulltetin des politiques*, soit le bulletin que produit le Service de publications des politiques pour informer les parties externes au sujet des nouvelles mesures en matière de politique. Le comité étudiait l'admissibilité à des prestations relativement à une maladie pour laquelle

la Commission n'avait indiqué aucune politique. La Commission avait plutôt dirigé notre attention vers un numéro du *Bulletin des politiques* qui traitait de la politique qui avait été récemment adoptée au sujet de la maladie. On ne sait pas pourquoi cependant le comité s'est basé sur le *Bulletin des politiques* plutôt que sur la politique réelle dont traitait l'article.

Résumé et conclusions

La Commission et le Tribunal d'appel ont tous deux établi une distinction nette entre ce qui constitue une «politique» de la Commission, qui lie le Tribunal, et ce qui constitue une «pratique» de la Commission, qui, sans lier le Tribunal, peut l'aider à rendre une décision. En règle générale, si un document figure dans un manuel des politiques, il est considéré comme une «politique». S'il n'y figure pas, il n'en est pas une. Il arrive parfois que la Commission fournisse au Tribunal un document qui prend la forme d'un procès-verbal de la Commission ou d'un procès-verbal du conseil, et que le Tribunal considère un tel document comme une «politique».